

TANTANGAN KEBIJAKAN PENGEMBANGAN SEKTOR PERTANIAN DI MASA DATANG CHALLENGES OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT POLICY IN THE FUTURE

Juli Panglima Saragih

(Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Nusantara II, Lantai 2, DPRRI,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia;
email: julipsaragih@gmail.com)

Naskah Diterima: 12 Februari 2016, direvisi: 6 Juni 2016,
disetujui: 30 Juni 2016

Abstract

Agriculture is one of important sectors in contributing economic growth, moreover people welfare in general. From year to year, the government has been demonstrating its efforts in developing agricultural sector. In this relation, agricultural sector needs reform policy in order to meet domestic and international demands, increasing of production must be realized to create Indonesia as world class agricultural country. This descriptive-analysis paper applies qualitative research method, using information from books, journals, newspapers, internet, and secondary data. This paper concludes that government should introduce reform in agricultural sector to turn Indonesia into world class agricultural country. Self-sufficiency target should be improved with surplus in agricultural production to obtain more foreign exchange. Thus, agriculture policy reform should also support the rising export of non-plantation products into global market in the future.

Key words: Agriculture, agricultural policy, plantation commodities, food commodities, horticulture,

Abstrak

Pertanian merupakan salah satu sektor penting penyumbang pertumbuhan ekonomi, dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pemerintah, dari masa ke masa, mengembangkan sektor pertanian sampai saat ini. Pemberdayaan dan pengembangan pertanian perlu reformasi kebijakan, tidak hanya untuk meningkatkan produksi untuk kebutuhan dalam negeri, tetapi juga untuk ekspor. Peningkatan ekspor produk pertanian merupakan salah satu syarat utama menjadi negara pertanian kelas dunia. Kajian deskriptif analisis ini menggunakan metode riset kualitatif, dengan menggunakan data sekunder dari berbagai referensi buku, jurnal, surat kabar, dan berita di internet. Tulisan ini menyimpulkan cita-cita menjadi negara pertanian berkelas dunia dapat dilakukan dengan meningkatkan produksi pertanian, sehingga menghasilkan surplus neraca pertanian. Pencapaian swasembada pertanian tidak cukup dan perlu upaya mencapai surplus produksi untuk tujuan ekspor agar dapat memperoleh devisa. Oleh karena itu, kebijakan pertanian ke depan tidak hanya fokus pada beberapa komoditas perkebunan saja, tetapi juga perlu peningkatan surplus produksi tanaman pangan, dan komoditas hortikultura di masa datang.

Kata kunci: pertanian, kebijakan pertanian; komoditas perkebunan, tanaman pangan, hortikultura

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sejak dulu dan sampai sekarang masih terus mengembangkan sektor pertanian terutama pangan, untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat, tetapi belum dapat mencapai ketahanan pangan. Sektor pertanian masih sangat penting bagi kehidupan masyarakat Indonesia, tidak hanya persoalan bagaimana meningkatkan produksi beras untuk memenuhi kebutuhan pangan dan industri, tetapi juga untuk dapat diekspor. Kemajuan sektor pertanian akan berdampak positif dan mendukung perkembangan sektor lain, seperti sektor industri, transportasi, sektor pariwisata, sektor perdagangan (sektor riil), dan sektor usaha kecil dan menengah (UKM).

Tahun 1996 sebelum krisis ekonomi, kontribusi sektor pertanian¹ atas dasar harga berlaku terhadap PDB menempati urutan kedua sebesar 16,67%,

sedangkan peran sektor industri 26,25%. Pada saat krisis ekonomi 1997 dan 1998, kontribusi pertanian masih cukup besar yakni masing-masing 16,07% dan 18,06%, walau masih di bawah sektor industri. Paska krisis (1999), kontribusi sektor pertanian meningkat menjadi 19,40% terhadap PDB. Tetapi sejak tahun 2000, kontribusi sektor pertanian terhadap PDB turun menjadi 17,23%, tahun 2001 kembali turun menjadi 16,67%. Tahun 2009 turun lagi menjadi 15,30%, dan tahun 2010 sebesar 15,31%. Tahun 2013, kontribusi pertanian (dalam arti luas), turun lagi menjadi sebesar 13,40%. Pada tahun 2014 kontribusinya hanya sebesar 13,38% terhadap PDB atas dasar harga berlaku.²

Pada periode 2010-2014, rata-rata kontribusi sektor pertanian terhadap PDB hanya mencapai 13% dengan pertumbuhan rata-rata sekitar 3,90% per tahun. Sub-sektor perkebunan merupakan kontributor terbesar terhadap PDB sektor pertanian sejak 10 tahun terakhir. Pada periode yang sama,

¹ (termasuk perikanan, kehutanan dan peternakan di luar impor ternak)

² Badan Pusat Statistik, *Buku Statistik Indonesia Tahun 2003 sampai Tahun 2013*, Jakarta: Penerbit BPS, 2014.

sektor pertanian menyerap angkatan kerja terbesar walaupun ada kecenderungan menurun. Pada tahun 2014—misalnya, sektor pertanian menyerap sekitar 35,76 juta tenaga kerja atau sekitar 30,2% dari total tenaga kerja nasional. Hasil Sensus Pertanian 2013 (ST2013), menunjukkan bahwa sektor pertanian masih menyerap tenaga kerja terbesar dengan persentase 34,6% dari jumlah tenaga kerja.³ Kontribusi pertanian dalam arti sempit (di luar perikanan dan kehutanan) tahun 2014, yaitu sekitar Rp879,23 triliun atau 10,26% dari PDB sebesar Rp8.568,12 triliun atas dasar harga konstan tahun 2010. Atau menurun dibandingkan kontribusi tahun 2010 sebesar 11%. Selama periode 2010-2014, pertumbuhan PDB pertanian dalam arti sempit berkisar antara 3,47% hingga 4,58%. Pada saat yang sama PDB nasional tumbuh sekitar 5,70%. Artinya pertumbuhan sektor pertanian masih di bawah rata-rata pertumbuhan ekonomi (PDB) nasional.⁴

Berdasarkan data BPS, jumlah petani masih tergolong tinggi yakni sebanyak 38,07 juta orang atau 1/6 dari total penduduk Indonesia sebanyak 252,16 juta orang. Negara sudah mengeluarkan banyak uang untuk impor produk pertanian sampai saat ini karena adanya peningkatan kebutuhan pangan. Oleh karena itu, menurut BPS, perlu kebijakan kedaulatan pangan dan peningkatan kesejahteraan petani agar petani tidak hidup dalam keprihatinan. Poin terpenting dari ST2013 ini berkaitan dengan perubahan jumlah petani yang mana terjadi penurunan petani kecil pemilik lahan kurang dari setengah Ha dan hasilnya sebagian besar adalah untuk konsumsi sendiri.⁵

Sedangkan Nilai Tukar Petani (NTP) cenderung meningkat periode 2009-2013, walaupun sempat menurun pada tahun 2013, namun NTP melonjak dari sebesar 101,78 tahun 2010 menjadi 106,52 tahun 2014. Tetapi NTP tahun 2014 tersebut, jauh dari yang ditargetkan Kementerian Pertanian RI sebesar 110-115.⁶ Tingkat pendapatan petani di sektor pertanian dalam arti luas maupun pertanian dalam arti sempit menunjukkan peningkatan yang diindikasikan pertumbuhan positif masing-masing sebesar 5,64% dan 6,20% per tahun kurun waktu 2010 – 2014. Pada periode yang sama, jumlah penduduk miskin di perdesaan yang sebagian besar bergerak di sektor pertanian menurun dengan laju sebesar -3,69 % per tahun atau menurun dari 19,93 juta tahun 2010 menjadi 17,14 juta tahun 2014.⁷

Rasio ekspor-impor produk pertanian saat ini adalah sekitar 10 berbanding 4, dengan laju pertumbuhan ekspor mencapai 7,4% dan pertumbuhan impor 13,1% per tahun. Artinya impor produk pertanian cenderung meningkat setiap tahun melebihi pertumbuhan ekspor. Kontribusi ekspor sektor pertanian terhadap total ekspor periode 2009-2013 hanya rata-rata sebesar 3,02% per tahun. Tidak sampai 5% dari total ekspor nasional. Meningkatnya impor produk pangan juga merupakan salah satu indikator tidak berkembangnya sektor pertanian, baik hulu maupun hilir. Pengembangan agro-industri yang merupakan tulang-punggung industri hilir pertanian masih menemui banyak kendala. Sulit mengembangkan industri hilir pertanian apabila jaminan *supply* bahan baku tidak terjamin dan tidak kontinu. Untuk menjadi negara pertanian berkelas dunia, maka industri hilir pertanian juga harus berkembang, sesuai dengan potensi dan keunggulan produk pertanian yang akan dikembangkan. Industri pengolahan produk pertanian menjadi bahan setengah jadi dan produk jadi siap konsumsi, merupakan persoalan yang harus dipecahkan apabila pemerintah tetap membangun dan mengembangkan pertanian di masa datang. Dalam beberapa tahun ini, tampaknya pemerintah hanya fokus pada beberapa produk pertanian saja seperti minyak sawit mentah (CPO dan PKO), karet, kopi, dan beberapa produk perkebunan lainnya. Padahal industri hilir pertanian juga penting untuk mendapatkan nilai tambah ekonomi yang tinggi.

Kontribusi ekspor komoditi pertanian terhadap total ekspor non-migas seperti sayuran, buah-buahan, dan biji-bijian masih sangat kecil. Ekspor produk pertanian setiap tahun didominasi produk-produk perkebunan seperti CPO, PKO, Kopi, Karet, Kakao, Tembakau, dan lain-lain. Pangsa ekspor produk sektor pertanian (di luar produk perkebunan utama) tahun 2003 hanya mencapai 4,13% dari total ekspor USD61.058,3 juta. Tahun 2007 kontribusinya turun menjadi 3,20%. Tahun 2008 pangasanya mencapai 3,34% (di luar produk CPO dan karet olahan). Tahun 2013, nilai pangsa ekspor produk pertanian hanya sebesar 3,13%. Sedangkan ekspor produk industri pengolahan non-migas mencapai 61,92%, termasuk CPO dan produk pertanian lain olahan.⁸

BPS mencatat, impor produk pertanian terus meningkat dalam kurun waktu sepuluh tahun mulai 2003-2013. Pada 2003 impor produk pertanian mencapai USD3,34 miliar dan meningkat empat kali lipat menjadi USD14,9 miliar pada tahun 2012. Impor produk hortikultura masih paling banyak

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Kementerian Keuangan RI, *Laporan Kinerja Pemerintah Pusat Tahun 2014*, Jakarta: Kementerian Keuangan RI, 2015.

⁷ *Ibid.*

⁸ Badan Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2014.

dari sisi kuantitas yang cenderung semakin besar. Lonjakan impor produk pertanian dari tahun ke tahun antara lain disebabkan tidak sebandingnya produktivitas pertanian dengan kebutuhan konsumsi produk pertanian nasional. Ini tercermin dari luas lahan pertanian yang menurun hingga 5 juta hektar lebih atau menurun 16,32% dari 2003 seluas 31,2 juta Ha menjadi 26 juta hektar di tahun 2013. Kurang mampunya memenuhi kebutuhan konsumsi produk pertanian untuk pasar domestik juga dapat dilihat dari modal petani yang terbatas, akses kredit dan teknologi yang terbatas, musim yang bersifat anomali, dan wilayah pemasaran yang juga terbatas.⁹

Dalam kaitan dengan impor produk pangan, Indonesia juga mengimpor beras untuk memenuhi stok pangan nasional atau cadangan beras pemerintah (CBP). Dalam 5 tahun terakhir (2010-2014), pemerintah—melalui Perum. Bulog mengimpor beras terutama dari Vietnam dan Thailand. Tahun 2015, pemerintah sudah memutuskan mengimpor 1,5 juta ton beras, tetapi baru terealisasi sebanyak 800.000 ton dari Vietnam. Sisanya akan diimpor dari Pakistan atau Brasil atau Kamboja. Indonesia pernah mengimpor beras sebanyak 2,7 juta ton lebih tahun 2011. Tahun 2014, impor beras relatif masih besar berjumlah 844,16 ribu ton. Devisa yang keluar untuk impor beras kurun waktu 2010-2014 mencapai USD3.453,7 juta atau rata-rata USD690,75 juta per tahun.¹⁰ Mengalirnya dana ke luar negeri untuk impor beras, merupakan permasalahan yang perlu diselesaikan di sektor pertanian, khususnya pertanian tanaman-pangan. Apabila pemerintah melepas beras impor ke pasar domestik, maka harganya pasti mahal, kecuali disubsidi oleh pemerintah seperti subsidi BBM.

Dalam mengembangkan pertanian (berkelanjutan) untuk kebutuhan industri, kendala iklim musim kemarau dan banjir, sebenarnya tidak menjadi masalah utama dan hambatan. Karena tidak semua sentra produksi pertanian di Indonesia mengalami musim kemarau dan terkena banjir setiap tahun pada waktu bersamaan. Namun, pelaku industri lebih senang impor bahan baku pangan ketimbang mengandalkan *supply* dari dalam negeri, karena alasan kebutuhan yang mendesak.

Dari hasil ST 2013 tersebut, BPS menyimpulkan terdapat 3 permasalahan utama di sektor pertanian yakni: 1) perlu peningkatan target pemberian subsidi (pupuk, benih, dll), 2) perlu penentuan/penetapan sentra-sentra produksi pertanian, termasuk sentra produksi pangan, 3) perlu perbaikan infrastruktur

pertanian, terutama di sentra produksi. Hasil ST 2013 juga menggambarkan jumlah rumah tangga usaha pertanian saat ini sebanyak 26,14 juta atau menurun 16,32 persen dibandingkan hasil sensus pertanian tahun 2003 yang tercatat 31,23 juta rumah tangga petani.¹¹

Pemerintah sampai tahun anggaran 2016, masih mengalokasikan anggaran untuk sektor pertanian cukup besar. Tetapi Indonesia belum dapat dikatakan mencapai ketahanan dan kemandirian pangan, karena produksi pangan tidak mencukupi peningkatan kebutuhan pasar. Target produksi beras (padi), misalnya, tahun 2014 sebesar 72,30 juta ton namun hanya tercapai 70,60 juta ton. Produksi kedelai 2014 yang ditargetkan 1 juta ton, tercapai 920.000 ton.¹²

Banyak aspek terkait permasalahan pengembangan sektor pertanian, tidak hanya dalam konteks kebijakan antar-sektor, masalah panjangnya rantai distribusi produk pertanian dari produsen sampai ke konsumen akhir, tetapi juga tantangan bagaimana menciptakan pembangunan pertanian yang berkelanjutan (*sustainably agriculture*). Mahalnya harga pangan, termasuk harga beras juga menjadi persoalan yang harus dipecahkan karena akan mendorong inflasi dan dapat menambah angka kemiskinan. Meningkatnya harga pangan (beras) di pasar domestik justru sebagian besar tidak dinikmati petani produsen tetapi oleh para distributor/pedagang/retailer, karena harga pangan tidak otomatis dan tidak sepenuhnya ditentukan dan dikendalikan produsen/petani.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian dan penjelasan di atas, permasalahan dalam tulisan ini adalah kebijakan pertanian selama ini tidak fokus untuk menjadikan pertanian sebagai sektor dominan dalam perekonomian atau terhadap PDB. Indonesia juga belum mampu mencapai surplus produk-produk hasil pertanian di luar perkebunan—sehingga sangat bergantung kepada produk pertanian impor dan berdampak tidak terpenuhinya peningkatan kebutuhan pasar dalam negeri, termasuk memenuhi kebutuhan industri pengolahan pangan. Sektor hulu dan hilir pertanian tidak dibangun dan tidak dikembangkan dengan baik, terintegrasi, dan terencana sehingga industri hilir pertanian tidak berkembang.

⁹ "Impor Produk Pertanian Naik Empat Kali Lipat", (*online*), (<http://ekonomi.metrotvnews.com/diakses> 11 November 2015).

¹⁰ "Realisasi Impor Beras Sulit", *Kompas*, 12 November 2015.

¹¹ *Ibid.*

¹² Kementerian Keuangan RI, *Op., Cit.*, Hlm.60.

C. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini adalah menganalisis mengapa kebijakan pertanian selama ini kurang mendukung pertumbuhan sektor pertanian dan kontribusinya terhadap PDB. Pertumbuhan sektor pertanian yang sangat lamban, dan penurunan kontribusi sektor pertanian terhadap PDB, merupakan permasalahan klasik, dan disebabkan oleh tidak terjadi surplus produksi pertanian sehingga impor tidak terhindari.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Definisi Ekonomi Pertanian dan Fungsi Produksi

Pakar ekonomi-pertanian Mubyarto, menjelaskan bahwa ekonomi pertanian adalah teori yang mempelajari persoalan-persoalan ekonomi lain baik langsung maupun tidak langsung yang berhubungan dengan produksi, pemasaran, dan konsumsi petani, serta analisis terhadap ekonomi perusahaan pengolah hasil pertanian, perdagangan hasil pertanian, kebijakan pertanian, hukum-hukum dan hak-hak pertanahan. Singkatnya, ekonomi pertanian berhubungan dengan studi tentang fenomena dan persoalan yang berhubungan dengan pertanian, baik aspek makro maupun mikro.¹³

Sedangkan fungsi produksi adalah fungsi yang menunjukkan hubungan antara hasil produksi fisik (*output*) dengan faktor-faktor produksi (*input*). Dalam bentuk matematika sederhana fungsi produksi ini dituliskan/dinotasikan sebagai berikut:¹⁴

$$Y=f(x_1,x_2,\dots,x_n)$$

dimana: Y=hasil produksi fisik (*output*)

x_1,x_2,\dots,x_n = faktor-faktor produksi (*input*).

Dalam hal produksi padi, misalnya, maka untuk menghasilkan produksi fisik (*output*) dibutuhkan beberapa faktor produksi (*input*) sekaligus seperti tanah, modal, dan tenaga kerja (petani). Dalam pengertian umum, bahwa usaha tani (pertanian) yang baik adalah usaha tani yang produktif dan efisien. Efisiensi produksi (usaha tani) adalah banyaknya hasil produksi fisik (*output*) yang diperoleh dari satu-kesatuan faktor produksi (*input*). Apabila hasil produksi fisik lebih besar (banyak) dibandingkan dengan biaya faktor produksi (*input*), maka hal ini mencerminkan usaha tani makin efisien dalam produksi fisik (*output*) atau dalam menghasilkan hasil-hasil pertanian.¹⁵

Faktor produksi lahan misalnya, sangat penting (bagi petani) dalam meningkatkan produksi (*output*).

Bustanul Arifin, menjelaskan bahwa dampak berantai cenderung dapat terjadi apabila petani tidak memiliki akses lahan pertanian sebagai faktor produksi terpenting dalam suatu budi daya pertanian (*agriculture*). Upaya peningkatan produksi (*output*), produktivitas, dan pendapatan petani tidak akan mencapai hasil optimal apabila petani tidak memiliki lahan yang cukup.¹⁶

Konsep Revitalisasi Pertanian

Dalam teori ekonomi pembangunan (klasik), Bustanul Arifin, menegaskan pembangunan pertanian merupakan sumber pendapatan dan kesempatan kerja, penghasil produk pangan, pemacu industrialisasi, penyumbang devisa negara, dan pasar bagi produk dan jasa sektor di luar pertanian. Dalam konteks ketahanan pangan, pembangunan pertanian dapat meningkatkan jumlah ketersediaan pangan dan perbaikan akses atau daya beli terhadap produk-produk pangan. Peningkatan produktivitas tanaman pangan melalui varietas unggul, peningkatan produksi peternakan dan perikanan (budi daya dan ikan laut) telah terbukti mampu mengatasi persoalan kelaparan.¹⁷

Menurut Bustanul Arifin, terdapat paling tidak 5 strategi revitalisasi pertanian yang dapat diimplementasikan ke depan, yakni:

Pertama, sektor pertanian wajib terintegrasi dengan agroindustri dan kebijakan makro-ekonomi, karena elemen-elemen kebijakan moneter dan kebijakan fiskal terkait dengan pembangunan pertanian.

Kedua, sektor pertanian harus memperoleh tingkat bunga (kredit) yang layak dan terjangkau bagi sebagian besar petani dan pelaku usaha agribisnis dan agroindustri.

Ketiga, sektor pertanian memerlukan pengelolaan dan laju inflasi yang cukup terkendali untuk menurunkan tingkat keragaman suku bunga yang dihadapi komoditas pertanian. Artinya sektor pertanian harus didukung dengan laju inflasi yang rendah.

Keempat, sektor pertanian memerlukan anggaran (dana) publik yang merupakan bagian dari kebijakan keberpihakan pemerintah untuk mendorong kegiatan ekonomi dan kebijakan subsidi yang tepat sasaran dalam pembangunan pertanian.

Kelima, sektor pertanian memerlukan *land-policy reform* (reforma agraria), yang tepat dan terukur yang mampu mengkombinasikan peningkatan aset lahan

¹³ Mubyarto, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, Edisi Ketiga, , Jakarta: Penerbit LP3ES, 1989, hlm. 68-70.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Bustanul Arifin, *Ekonomi Pembangunan Pertanian*, Bogor: Penerbit IPB Press, 2013, hlm.42-43.

¹⁷ *Ibid.*, hlm.87-88.

yang dikuasai petani, perbaikan/peningkatan akses petani dan pemberdayaan kapasitas petani.¹⁸

Pemikiran Bustanul Arifin di atas sejalan dengan apa yang dijelaskan Bank Dunia dalam laporan pembangunan dunia. *The World Bank*, menjelaskan bahwa pertanian berkontribusi terhadap kegiatan-kegiatan ekonomi, sumber pendapatan (kehidupan), dan pendukung kelestarian lingkungan. *Agriculture can be as a source of growth for the national economy, a provider of investment opportunities for the private sector, and a prime driver of agriculture-related industries, and rural non-farm economy. Agriculture production is important for food security because as a source of income of the rural poor (society). Making the farming system of the rural poor less vulnerable to climate change is imperative. Managing connections among agriculture, natural resource conservation, and environment must be an integral part of using agriculture for development.*¹⁹

Menurut Bank Dunia, perbaikan tata kelola irigasi, teknologi, dan cara-cara pengelolaan input secara modern juga membantu terciptanya pertanian yang berkelanjutan. Di samping itu, pembangunan pertanian juga harus dikaitkan dengan kegiatan non-pertanian di pedesaan. *Making agriculture more effective in supporting sustainable growth and reducing poverty, starts with a favourable socio-political climate, adequate governance, and sound macro-economic fundamentals.*²⁰

Dalam merevitalisasi sektor pertanian, menurut laporan Bank Dunia bergantung kepada kepentingan ekonomi dari setiap negara. Di kebanyakan negara berkembang, kebijakan pajak ekspor produk pertanian banyak diterapkan untuk mendapatkan penerimaan bagi negara. Sedangkan di negara maju, kebijakan subsidi pertanian (petani) masih dilaksanakan sampai saat ini.

Konsep “Revolusi Hijau”

Konsep revolusi hijau adalah suatu cara untuk mengembangkan dan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi (pertanian) modern guna meningkatkan produksi dan mengatasi ancaman kelaparan (pangan), dengan mengembangkan varietas tanaman unggul, (Syamsuddin Abbas; 1997). Menurut Syamsuddin Abbas, ada beberapa keuntungan dari Revolusi Hijau (*green revolution*) yakni:

- 1) timbunya rasa percaya diri petani, penyuluh, para ahli, dan pemimpin masyarakat untuk memproduksi pangan secara cepat;
- 2) penyebaran teknologi baru dan pembangunan infrastruktur di pedesaan;
- 3) *agrarian-reform*, menjadi suatu perhatian yang serius bagi pembuat kebijakan;
- 4) laju peningkatan produksi pangan selalu berada di atas laju peningkatan/pertumbuhan penduduk;
- 5) pemupukan tanah yang berimbang dan efisien sesuai dengan sifat tanah, status hara tanah, kebutuhan tanaman, serta keadaan lingkungan; dan
- 6) pemanfaatan lahan rawa untuk produksi pangan.²¹

Bank Dunia juga meyakini bahwa investasi dalam pengembangan teknologi (*research & development*) pertanian akan dapat memperbaiki produktivitas pertanian. *Agricultural productivity improvements have been closely linked to investments in agricultural R&D.*²²

Sementara itu, Bank Pembangunan Asia, menegaskan bahwa dorongan transformasi teknologi di sektor pertanian merupakan kondisi penting bagi pertumbuhan ekonomi nasional. *An agriculture revolution was needed not only to overcome food constraint, but also to provide an engine of growth on the scale required to initiate the transformation of national economy.* Beberapa persyaratan yang penting dilakukan untuk melakukan konversi pertumbuhan pertanian ke pertumbuhan ekonomi nasional adalah: 1) pertumbuhan sektor pertanian harus seimbang/merata; 2) infrastruktur yang terus berkembang; 3) adanya akses terhadap liberalisasi pasar dan kebijakan yang pro pada investasi dan perdagangan; 4) kelembagaan keuangan desa yang kuat untuk memobilisasi sumber daya secara efisien terhadap kegiatan ekonomi yang lebih luas; 5) pentingnya investasi dan pengembangan SDM, khususnya di pedesaan. Secara singkat, kata kunci bagi keberhasilan pengembangan pertanian adalah *innovation; infrastucture; inputs; institutions; dan incentives.*²³

Bustanul Arifin, mengemukakan pentingnya perubahan teknologi pertanian seperti inovasi teknologi mekanis, biologis-kimiawi (*genetic*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ The World Bank, *Agriculture for Development*, Washington DC: The World Bank, 2007, hal. 2-4.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Ir.Syamsuddin Abbas, *Revolusi Hijau dengan Swasembada Beras dan Jagung*, Jakarta: Penerbit Sekretariat Badan Pengendali Bimas Departemen Pertanian, 1997, hlm.55-58.

²² The World Bank., *Op.,Cit.*, 165-166.

²³ The Asian Development Bank, *Rural Asia: Beyond the Green Revolution*, Philippines: Published in Manila, 2000, hal.13-18.

Tabel 1. Perbedaan Pertanian Konvensional /Modern dengan Pertanian Berkelanjutan

Pertanian Konvensional/Modern	Pertanian Berkelanjutan
Sangat tergantung pada kemajuan inovasi teknologi.	Sangat tergantung pada manajemen, pengetahuan serta keterampilan petani.
Mebutuhkan investasi modal yang besar untuk produksi dan pengembangan teknologi.	Pada umumnya tidak membutuhkan investasi modal yang besar.
Skala pertanian yang cukup luas/besar.	Skala pertanian kecil dan menengah.
Sistem tanam: monokultur.	Sistem tanam: diversifikasi.
Penggunaan pupuk dan pestisida kimiawi secara luas.	Meminimalisir penggunaan pupuk dan pestisida kimiawi, mengalihkannya dengan pupuk dan pestisida alami, seperti pupuk anorganik.
Biaya yang dikeluarkan untuk upah tenaga kerja relatif rendah karena hanya dibutuhkan sedikit tenaga kerja.	Biaya upah tenaga kerja lebih tinggi karena dibutuhkan lebih banyak tenaga kerja.
Ketergantungan yang tinggi pada penggunaan bahan bakar untuk sumber energi pada produksi pertanian, produksi pupuk, pengepakan, transportasi, dan pemasaran.	Penggunaan bahan bakar fosil dalam proses produksi relatif lebih rendah karena minim penggunaan mesin-mesin pertanian, tidak memproduksi pupuk kimiawi, dan dalam pemasarannya pun lebih menekankan pada pemasaran secara langsung dan bersifat lokal (areal pertanian dekat dengan konsumen sehingga jalur distribusi lebih pendek dibandingkan dengan sistem pertanian konvensional).

Sumber: Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kota Pontianak.

engineering), dan inovasi institusi. Sukses Jepang, Taiwan, dan Indonesia dalam meningkatkan produksi padi dan tanaman biji-bijian lain sangat berkaitan erat dengan varietas unggul yang sangat responsif terhadap pupuk anorganik. Kendala produksi dengan keterbatasan tanah, misalnya, hampir pasti dapat diatasi dengan pengembangan teknologi biologis-kimiawi.²⁴

Pembangunan pertanian juga dapat dianalisis berdasarkan teori pertumbuhan yang seimbang sebagaimana yang dikemukakan ahli ekonomi Rosenstein Rodan dan Ragnar Nurkse dalam Rahardjo Adisasmita. Dalam teori pertumbuhan yang seimbang (*balance*) harus dilakukan pembangunan berbagai jenis industri yang terkait erat satu sama lain dan serentak sehingga setiap industri akan memperoleh eksternalitas ekonomi yang relatif sama sebagai akibat dari proses industrialisasi. Teori pertumbuhan yang seimbang juga menganjurkan agar pembangunan pertanian dan industri dilakukan secara bersamaan atau simultan, dan diharapkan dengan demikian akan memperkuat struktur ekonomi yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi lebih cepat untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan kesejahteraan rakyat yang lebih tinggi.²⁵

Sedangkan strategi untuk memodernisasi sektor pertanian dari pertanian tradisional menuju pertanian berbasis teknologi maju atau modern (Revolusi Hijau), bertujuan untuk meningkatkan produktivitas

pertanian melalui penelitian dan pengembangan teknologi pertanian guna menghasilkan varietas unggul baru. Ini dilakukan sebagai upaya menjawab tantangan kerawanan pangan akibat pertambahan jumlah penduduk yang semakin pesat. Pertanian modern (Revolusi Hijau), diakui telah membawa kemajuan pesat bagi pembangunan pertanian. Sistem ini telah berhasil merubah wajah pertanian dunia, tak terkecuali Indonesia. Dalam beberapa dekade terakhir telah terjadi peningkatan produksi pertanian yang cukup signifikan sebagai hasil dari revolusi hijau termasuk Indonesia.

Strategi pengembangan pertanian lainnya adalah dengan menerapkan konsep pertanian berkelanjutan. Yang dimaksud pertanian berkelanjutan adalah suatu gagasan mengembangkan suatu sistem pertanian yang dapat bertahan hingga ke generasi berikutnya (jangka-panjang) dan tidak merusak alam merupakan alternatif kebijakan yang dapat ditempuh. Dalam dua dekade terakhir telah berkembang konsep pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*) yang merupakan implementasi dasar dari konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Pembangunan pertanian berkelanjutan adalah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat tani secara luas melalui peningkatan produksi pertanian yang dilakukan secara seimbang dengan memperhatikan daya dukung ekosistem sehingga keberlanjutan produksi dapat terus dipertahankan dalam jangka panjang dengan meminimalkan terjadinya kerusakan lingkungan.²⁶

²⁴ Bustanul Arifin, *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004, hlm.223-227.

²⁵ Rahardjo Adisasmita, *Teori-Teori Pembangunan Ekonomi*, Edisi Pertama, Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2013, hlm.63-64.

²⁶ "Bersahabat dengan Lingkungan dengan Pertanian Berkelanjutan", (*online*), (<http://pertanian.pontianakkota>).

III. PEMBAHASAN

Kebijakan Peningkatan Produksi

Tantangan klasik sektor pertanian sampai saat ini yang paling mendasar adalah bagaimana mempercepat peningkatan produksi pertanian (tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan). Percepatan produksi pertanian penting untuk mengimbangi dan melebihi laju konsumsi di pasar di dalam negeri. Seperti dijelaskan di atas, jumlah produksi (*output*) pertanian adalah fungsi dari faktor-faktor produksi (*input*). Apabila kuantitas *input* berkurang, mahal, langka, dan tidak efisien, maka produksi pertanian (*output*) tidak akan meingkat, mahal, dan sulit diperoleh untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri bahkan ekspor. *Input* dapat diterjemahkan sebagai sarana dan prasarana produksi antara lain pupuk, bibit, alat pertanian (teknologi), modal, dan tenaga kerja, serta prasarana pertanian lainnya seperti irigasi.

Walaupun pertanian tidak dikategorikan sebagai sumber daya alam seperti minyak dan gas, mineral, atau batubara, tetapi sektor pertanian juga dapat dikelompokkan ke dalam sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam menyikapi hal ini, pemerintah perlu melakukan berbagai upaya termasuk mereformasi dan merevitalisasi sektor pertanian, khususnya tanaman pangan dan hortikultura) di dalam negeri dengan melakukan berbagai terobosan kebijakan baik jangka pendek dan jangka panjang. Capaian peningkatan produksi beras, belum dapat dikatakan Indonesia telah mencapai swasembada pangan (beras, jagung, dan kacang-kacangan). Dalam RPJMN, pemerintah selalu mengeluarkan berbagai kebijakan pertanian sampai saat ini.

Berdasarkan program pembangunan pertanian pada RPJMN Tahap-2 (2010-2014) adalah meliputi: (1) peningkatan swasembada berkelanjutan padi dan jagung dan swasembada kedelai, gula dan daging sapi, (2) peningkatan diversifikasi pangan, (3) peningkatan nilai tambah, daya saing, dan ekspor, (4) peningkatan kesejahteraan petani melalui strategi yang dikemas dalam 7 Gema Revitalisasi yang meliputi: (1) revitalisasi lahan, (2) revitalisasi perbenihan dan perbibitan, (3) revitalisasi infrastruktur pertanian, (4) revitalisasi SDM petani, (5) revitalisasi permodalan petani, (6) revitalisasi kelembagaan petani, dan (7) revitalisasi teknologi pertanian dan industri hilir.²⁷

Sedangkan dalam RPJMN Tahap-3 (2015-2019), sektor pertanian masih menjadi sektor penting dalam pembangunan ekonomi nasional. Peran strategis sektor pertanian tersebut digambarkan dalam kontribusi sektor pertanian dalam penyedia bahan pangan dan bahan baku industri, penyumbang PDB, penghasil devisa negara, penyerap tenaga kerja, sumber utama pendapatan rumah tangga perdesaan, penyedia bahan pakan dan bioenergi, serta berperan dalam upaya penurunan emisi gas rumah kaca.²⁸

Memperhatikan Renstra Pertanian dalam RPJMN (2010-2014), pengembangan sektor pertanian belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Nilai tukar petani tidak meningkat signifikan, impor beras, kedelai, dan jagung terjadi setiap tahun, alih fungsi lahan pertanian ke sektor non-pertanian, dan lain-lain. Fakta bahwa sejak tahun 2011 sampai 2014, Indonesia mengimpor jagung dari luar negeri untuk memenuhi kebutuhan industri pakan ternak. Tahun 2011 impor jagung mencapai 3,4 juta ton dari tahun sebelumnya sebesar 1,9 juta ton. Tahun 2012, jagung impor berjumlah 1,5 juta ton. Sedangkan produksi jagung pipilan kering tahun 2011 sebesar 17,6 juta ton, dan 2012 mencapai 18,8 juta ton. Seperti diketahui bahwa pusat konsumsi jagung sebesar 70% adalah konsumen di Jawa sedangkan sentra produksi tersebar di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi.²⁹

Impor jagung 2014 diperkirakan mencapai 3,0 juta sampai 3,6 juta ton. Melonjak signifikan dari tahun 2013 sebanyak 2,9 juta ton. Hal ini merupakan implikasi dari tumbuhnya industri pakan ternak dan kurangnya pasokan jagung di lapangan. Produksi jagung tahun 2014 diprediksi turunan mempengaruhi pasokan pabrik pakan ternak. Kebutuhan industri terus meningkat dan diprediksi impor jagung juga akan naik dari tahun ke tahun. Gabungan Perusahaan Makanan Ternak (GPMT) menegaskan impor jagung tersebut, belum melihat dampak dari bencana alam gunung meletus, banjir dan serangan El Nino dan dapat bertambah lagi sampai akhir 2014. Berdasarkan data GPMT, sampai akhir Juni 2014, impor jagung telah mencapai 1,2 juta ton. Pasokan produksi itu pada semester pertama mencapai 60% dan sisanya 40% di semester kedua. Kebutuhan jagung untuk industri pakan ternak tahun 2014 mencapai 15,5 juta ton dan *supply* jagung dalam negeri sebesar 7,7 juta ton, naik dari tahun 2013 lalu sebesar 12% sekitar 13,8 juta ton. Sedangkan impor jagung tahun 2013 sebesar 2,95 juta ton. Dikhawatirkan dan diprediksi lima tahun mendatang kebutuhan industri pakan sudah mencapai 20 juta

go.id/artikel/29-bersahabat-dengan-lingkungan-melalui-pertanian-berkelanjutan.html, diakses 18 November 2015).
²⁷ Kementerian Pertanian RI, "Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015–2019", (*online*), (http://www.pertanian.go.id/file/RENSTRA_2015-2019, diakses 16 November 2015).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ "Impor Jagung masih Terjadi Karena Distribusi", (*online*), (<http://balitsereal.litbang.pertanian.go.id/ind/images/stories/prsimp.pdf>, diakses 17 November 2015).

ton. Impor jagung selama ini sebagian besar berasal dari India, Argentina, dan Brasil.³⁰ Walaupun produksi jagung lokal terus meningkat sejak 2009, tetapi produksi jagung lokal belum dapat menyentuh angka 21 juta ton. Pada tahun 2014, produksi jagung local berjumlah 19,03 juta ton.³¹

Merupakan dilemma bagi Kementerian Pertanian dalam menghadapi persoalan jagung sampai saat ini. Dibukanya ijin impor adalah untuk menjaga kontinuitas *supply* jagung untuk industri pakan ternak. Masalahnya kualitas jagung impor relatif sama dan sejenis. Sedangkan produksi dalam negeri tidak menjamin hal tersebut dan mutunya tidak seragam. Tersebaranya sentra produksi jagung di Indonesia juga menjadi hambatan *supply* yang aman bagi produsen pakan ternak. Di samping itu tingkat kandungan air pada jagung lokal masih relatif besar yakni di atas 17%, sedangkan jagung impor rata-rata kandungan air sebesar 15-17%. Kandungan air pada jagung lokal yang tinggi tidak cocok untuk pakan ternak yang diolah oleh industri.³² Kementerian Pertanian mengklaim bahwa produksi jagung tahun 2014 surplus 130 ribu ton dari target 19 juta ton menjadi 19.130.000 ton.³³

Sebenarnya Indonesia mampu memproduksi jagung sebesar 20-21 juta ton misalnya, dengan memperluas lahan pertanian jagung di luar sentra produksi jagung. Karena periode 2009-2014, produksi jagung nasional rata-rata mencapai 18,30 juta ton setiap tahun. Saat ini terdapat 5 daerah sentra produksi jagung nasional yaitu: Sumatera Utara, Lampung, Jawa Tengah; Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan dengan produksi rata-rata di atas 1 juta ton.³⁴

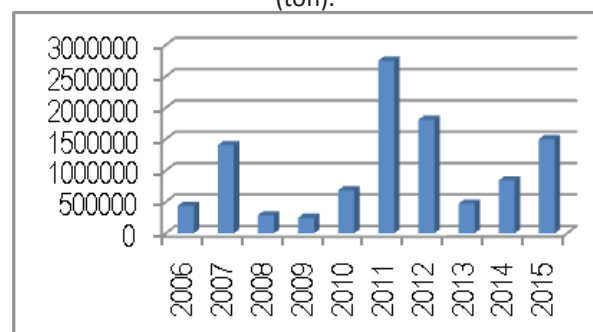
Sementara itu, berdasarkan data FAO, kapasitas produksi sereal Indonesia tahun 2010 berjumlah 3,42% dari produksi sereal dunia naik sedikit dari tahun 2009 sebesar 3,28%. China, AS, dan India merupakan 3 negara produsen sereal terbesar di dunia tahun 2010 masing-masing (20,10%); (16,22%), dan (10,81%). Sedangkan luas lahan produksi sereal Indonesia tahun 2010 sebanyak 2,50% dari total luas lahan pertanian sereal dunia. India memiliki luas lahan sereal terbesar di dunia tahun 2010.³⁵

Gambaran di atas menjelaskan kepada kita bahwa merupakan tantangan bagi pemerintah untuk

dapat meningkatkan berbagai produksi pertanian, termasuk jagung dan menjamin *supply* bagi industri pakan ternak ke depan. Persoalan ini tidak mudah dipecahkan namun bisa mengurangi impor yang nota bene akan menguras devisa ke luar negeri, termasuk bagaimana mengurangi impor beras dan kedelai. Dari grafik pada Gambar 1, tampak impor beras yang cukup tinggi terjadi tahun 2011 dan 2012 walau turun lagi tahun 2013 dan 2014. Tahun 2015 ini, impor beras masih cukup besar. Besarnya impor beras akan menghambat kemandirian pangan karena impor bertujuan menjaga *supply* dan stok beras di dalam negeri agar tidak terjadi lonjakan harga karena kelangkaan beras di masyarakat.

Berdasarkan Pasal 36 - 40 UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan, bahwa kebijakan impor pangan hanya dapat dilakukan, apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri. Di samping itu, impor pangan dapat dilakukan apabila jumlah Cadangan Pangan Nasional yang tidak mencukupi. Kecukupan produksi pangan pokok dalam negeri dan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) ditetapkan oleh menteri atau lembaga pemerintah yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pangan. Sedangkan impor pangan yang dilakukan adalah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri namun wajib memenuhi persyaratan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Pemerintah menetapkan kebijakan dan peraturan impor pangan yang tidak berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi, kesejahteraan petani, pekebun, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan (industri).

Gambar 1. Perkembangan Impor Beras Tahun 2006-2015, (ton).



Sumber: Diolah dari BPS dan Harian Kompas.

Selain beras, Indonesia masih sangat bergantung pada kedelai impor yang setiap tahunnya membutuhkan sebanyak 2 juta ton kedelai untuk memenuhi kebutuhan di dalam negeri. Ironisnya, petani kedelai lokal hanya mampu memenuhi 60% kebutuhan dalam negeri, sisanya 40% harus impor.

³⁰ "Lampau Rekor Tertinggi Impor Jagung Capai 3,6 Juta Ton", (online), (<http://agrofarm.co.id/read/pertanian/781/lampau-rekor-tertinggi>, diakses 17 November 2015).

³¹ "480.000 Ton Jagung Impor segera Masuk", Harian *Bisnis Indonesia*, 11 Agustus 2015.

³² *Ibid.*

³³ Kementerian Pertanian RI, Op. Cit., hlm.60.

³⁴ Badan Pusat Statistik, *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia*, Jakarta: BPS, 2010.

³⁵ "Feeding the World", (online), (<http://www.fao.org/docrep/>, diakses 19 November 2015).

Pemerintah gagal mencanangkan swasembada kedelai pada 2014, karena produksi kedelai tidak pernah meningkat. Ketergantungan impor yang tinggi, maka dapat mengakibatkan gejolak harga di pasar internasional sangat rentan terhadap pasokan kedelai di dalam negeri dan berdampak harga kedelai di pasar domestic juga meningkat. Harga kedelai impor kini mencapai Rp8.200 per kg atau naik 49% dibandingkan dengan awal tahun ini Rp5.500 per kg. Pengrajin tahu dan tempe dalam negeri mengkhawatirkan harga kedelai diprediksi bisa menembus Rp10.000 per kg.³⁶

Naiknya impor beberapa jenis komoditi pertanian primer untuk kebutuhan dalam negeri merupakan gambaran tidak siap dan tidak matangnya perencanaan pangan nasional. Padahal dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, ditegaskan bahwa perencanaan pangan dilakukan untuk merancang penyelenggaraan pangan ke arah kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Dalam membuat rencana pangan nasional, memang dimungkinkan untuk impor dan ekspor pangan, tetapi tidak mengesampingkan dan tidak mengabaikan produksi domestik.³⁷

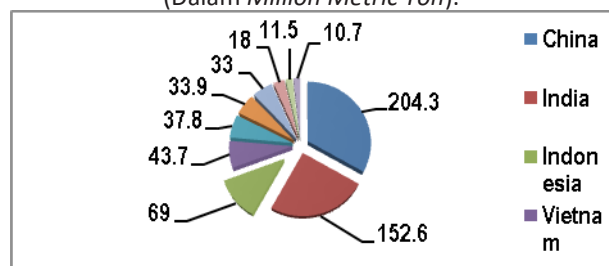
Melihat fenomena dan peta konsumsi pangan saat ini, maka menurut Eko Suksmantri, strategi pertumbuhan produksi bersifat modern kurang lebih sama dengan pertumbuhan konsumsi pangan. Artinya untuk mempertahankan tingkat konsumsi sesuai harga pangan yang stabil, maka dibutuhkan penyimpanan stok beras pada saat panen raya baik untuk dipergunakan pada saat panen buruk, atau ekspor dan impor atau kombinasi keduanya. Strategi ini biasa disebut sebagai *“on trend self-sufficiency”*. Dengan meningkatkan produksi beras sesuai dengan pertumbuhan konsumsi, dan secara fleksibel memenuhi kekeurangan permintaan dengan impor atau melakukan ekspor beras jika produksi berlebihan, maka membuat Indonesia tidak terlalu bergantung pada pasar beras internasional.³⁸

Selain pencapaian swasembada beras tahun 1984, Indonesia juga pernah mengalami surplus produksi kedelai (swasembada kedelai) tahun 1992 dengan produksi kedelai mencapai 1,8 juta ton. Tetapi sejak 1994, produksi kedelai terus turun, sehingga pemerintah mengimpor untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Pada tahun 2005, produksi

kedelai masih relatif besar yakni 808.535 ton, tetapi tahun 2006 turun menjadi 746.611 ton, tahun 2007 turun lagi menjadi 671.600 ton. Sedangkan permintaan dalam negeri terus naik setiap tahun. Rata-rata kebutuhan kedelai dalam negeri per tahun mencapai 2,1-2,2 juta ton per tahun.³⁹

Produksi beras Indonesia menempati urutan ke-3 dunia setelah China dan India sejak 2009-2014. Negara maju Jepang juga memproduksi beras sekitar 10-11 *million metric ton* (MMT) per tahun. Sedangkan di kawasan ASEAN, terdapat Vietnam, Thailand, Philippina, Burma serta Kamboja.⁴⁰ Vietnam dan Thailand adalah dua negara ASEAN yang hampir setiap tahun mengeksport beras ke pasar internasional, termasuk ke Indonesia, (lihat grafik di bawah). Menurut data FAO produksi beras Indonesia mencapai 9,50% dari total produksi beras dunia tahun 2010 dengan produksi 66.470.000 ton. Periode 2000-2010, pertumbuhan produksi beras Indonesia hanya rata-rata 2,5% per tahun jauh lebih kecil dibandingkan Thailand (3,2%) dan Myanmar (4,3%) per tahun. Luas lahan padi Indonesia sebanyak 8,20% dari luas lahan padi dunia. Bandingkan dengan luas lahan padi di Vietnam hanya 7,12% terhadap total dunia dengan produksi sebanyak 50 juta ton lebih dan mampu mengeksport beras ke pasar internasional.⁴¹ Artinya Vietnam sudah mampu surplus beras untuk mencukupi kebutuhan penduduknya. Dengan ekspor beras ke pasar internasional, Vietnam tentu memperoleh devisa dolar yang cukup besar. Sedangkan Bangladesh—negara kurang berkembang telah mampu memproduksi beras 50 juta ton lebih tahun 2010 dengan pertumbuhan produksi beras rata-rata 2,9% per tahun selama 2000-2010.⁴²

Gambar 2.
Negara Produsen Beras Terbesar di Dunia, 2014
(Dalam Million Metric Ton).



Sumber: Top Rice Producing Countries in the World.

³⁶ “Ironi Kedelai Impor di Negeri Tempe”, (online), (<http://www.kememperin.go.id/artikel>, diakses 17 November 2015).

³⁷ Pasal 11 Undang-Undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan.

³⁸ Eko Suksmantri, Dkk., *Bulog Dalam Bingkai Ketahanan Pangan*, Cetakan Pertama, Bandung: Penerbit CV. Padma Publisher, 2012, hlm.68

³⁹ *Ibid.*, hlm.162.

⁴⁰ “Top Ten Countries With Most Rice Producing Countries”, (online), (www.countryranker.com dikases 19 November 2015) dan (www.worldknowing.com., dikases 19 November 2015).

⁴¹ “Feeding the World”, *Op.,Cit.*

⁴² *Ibid.*

Strategi pemerintah meningkatkan produksi kedelai misalnya, pada tahun 2014, Kementerian Pertanian telah menargetkan produksi kedelai sebesar 1 juta ton, tetapi hanya terrealisasi sebesar 920.000 ton.⁴³ Target produksi kedelai 2 juta ton di masa datang hanya sebuah mimpi. Namun, pemerintah harus berupaya keras agar bisa terealisasi seperti yang pernah terjadi tahun 1992, dengan fokus untuk membenahi berbagai faktor produksi seperti kebijakan pupuk, jaminan harga jual, sarana dan prasarana terkait.

Indonesia sangat ketinggalan dalam produksi kacang-kacangan (*pulse*) dibandingkan dengan negara lain di ASEAN seperti Myanmar dan Vietnam. Indonesia jauh kalah bersaing dengan produksi Myanmar mencapai 6,52% dari total produksi dunia tahun 2010. Sedangkan, Indonesia hanya mampu memproduksi 0,43% dari produksi dunia.⁴⁴ Dampaknya Indonesia harus mengimpor dari luar untuk memenuhi pasar domestik. Hal ini lah yang menjadi persoalan karena akan memperbesar deficit neraca perdagangan barang.

Dalam menyikapi impor kedelai di atas, Kementerian Pertanian mengusulkan penetapan tarif bea masuk impor kedelai minimal 10% guna mendukung pencapaian swasembada kedelai pada tahun 2017. Dengan tidak adanya bea masuk, impor kedelai diprediksi akan terus tinggi. Tahun 2014 lalu, Kementerian Pertanian memperkirakan impor kedelai mencapai sekitar 1,3-1,5 juta ton. Padahal berdasarkan data angka sementara BPS, produksi kedelai tahun 2014 lalu sebesar 953.960 ton biji kering. Kementerian Pertanian mengatakan, saat ini pengenaan bea masuk untuk impor kedelai sebesar 0%. Bila pajak impor sebesar 10% sudah dikenakan, impor kedelai diharapkan bisa berkurang sebesar 200.000-300.000 ton per tahun. Hal ini juga sejalan upaya Kementerian Pertanian untuk meningkatkan produksi kedelai tahun 2015 ini sebesar 1,2 juta ton. Padahal target produksi tahun 2014 tidak tercapai. Kebutuhan kedelai pasar domestik mencapai 2,2 juta hingga 2,3 juta ton per tahun. Sedangkan impor kedelai yang tadinya sekitar 1,3 juta ton tadi diharapkan bisa berkurang. Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2014 oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) beberapa hari lalu, impor kedelai menjadi salah satu kendala menghambatnya swasembada kedelai.⁴⁵

Strategi pemerintah yang fokus mendorong ekspor beberapa komoditas perkebunan seperti

minyak sawit, kopi, dan karet tidak salah. Tetapi pemerintah juga harus dapat menciptakan surplus neraca komoditas pertanian lainnya, seperti beras, jagung, kacang-kacangan (*pulse*), dan surplus produk hortikultura (sayur dan buah). Apabila China mampu mengeksport beberapa produk pertanian ke pasar internasional, tentu Indonesia juga harus dapat bersaing dengan China, dengan mengeksport komoditas unggulan pertanian domestik. Selain China, negara-negara maju juga mengeksport produk pertanian mereka ke pasar dunia, seperti AS dan Uni Eropa (lihat Tabel di bawah).

Tabel 2.

The World Top 10 - Agriculture Exporters Countries, 2008
In Million USD

Country	
• United States	118,281
• Netherlands	79,045
• Germany	70,841
• France	68,020
• Brazil	55,363
• Belgium	41,133
• Italy	37,075
• Canada	36,965
• Spain	36,463
• China	35,903

Sumber: Map of world⁴⁶

Dari sisi fiskal untuk mendukung sektor pertanian, pemerintah juga setiap tahun mengeluarkan anggaran relatif cukup besar. Sejak 2010-2014, alokasi anggaran untuk Kementerian Pertanian RI mencapai Rp75,915 triliun atau rata-rata Rp15,18 triliun setiap tahun.⁴⁷ Dari jumlah tersebut porsi untuk sub-sektor tanaman pangan 18%; porsi prasarana dan sarana pertanian 22,36%, serta porsi untuk sub-sektor peternakan 12,47%. Sisanya adalah untuk sub-sektor perkebunan dan lainnya. Apabila dibandingkan dengan PDB nasional, anggaran fiskal pertanian sangat kecil tidak sampai 1% dari PDB. Anggaran pertanian 2010 misalnya, hanya sebesar 0,12% dari PDB atas dasar harga berlaku. Pada tahun 2011, persinya sebesar 0,23% dari PDB; tahun 2012 sebesar 0,22% dari PDB; dan tahun 2013 persinya sebesar 0,22% dari PDB. Tahun 2015, pemerintah mengalokasikan anggaran pertanian sebesar Rp32,7 triliun dalam APBN-Perubahan dari semula Rp15,8 triliun dalam APBN 2015.

⁴³ Kementerian Keuangan RI, *Op., Cit.*, hal. 60.

⁴⁴ "Feeding the World", *Op., Cit.*

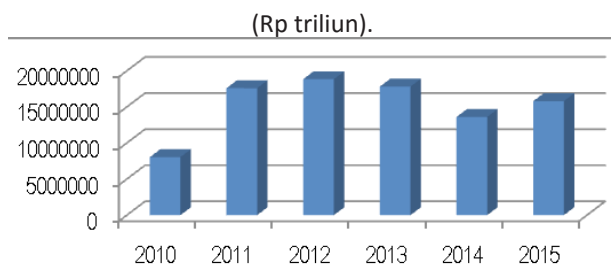
⁴⁵ "Kementan Usulkan Bea Masuk Impor Kedelai 10%", (*online*), (<http://industri.bisnis.com/read/>, diakses 17 November 2015).

⁴⁶ "Top Ten Countries by Agricultural Exports", (*online*), (<http://www.mapsofworld.com/world-top-ten/world-top-ten-agricultural-exporters-map>, diakses 19 November 2015).

⁴⁷ Kementerian Pertanian RI, *Renstra Kementan 2015-2019*, Jakarta: Kementerian Pertanian RI, 2014.

Anggaran sektor pertanian di atas, belum termasuk anggaran subsidi pupuk, subsidi benih, subsidi bunga kredit ketahanan pangan, dan subsidi kredit sektor peternakan, dalam anggaran negara setiap tahun untuk mendukung sektor pertanian. Kebijakan subsidi pupuk tahun 2014 telah dialokasikan sebesar Rp21 triliun lebih meningkat 19,30% dari Rp17,6 triliun tahun 2013. Subsidi bunga kredit ketahanan pangan tahun 2014 dialokasikan Rp247,9 miliar meningkat dari Rp173,5 milyar tahun 2013 (lihat Gambar 3, di bawah).⁴⁸ Pada tahun 2015, anggaran subsidi pupuk meningkat menjadi Rp35,7 triliun.⁴⁹ Dalam 10 tahun terakhir, pemerintah pusat mengalokasikan anggaran subsidi untuk mendukung sektor pertanian.

Gambar 3.
Perkembangan Anggaran Kementerian Pertanian RI,
2010-2015,

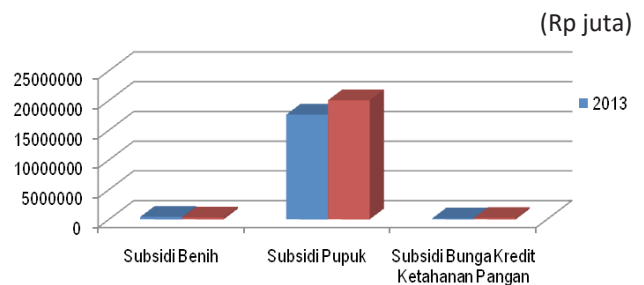


Sumber: Kementerian Pertanian RI.

Keterangan: Tahun 2015 merupakan angka APBN. Belum termasuk APBN-P 2015.

Implikasi belanja fiskal sektor pertanian seharusnya berdampak signifikan terhadap pertumbuhan produksi pertanian (di luar perkebunan dan perikanan). Produksi pertanian hanya tumbuh rata-rata 3,9-4,0% per tahun periode 2010-2014. Merupakan anggaran yang cukup besar. Namun masyarakat perlu mengevaluasi dan mengkaji seberapa besar *output* atau kinerja pemerintah dalam mengembangkan sektor pertanian sejak 2010 sampai saat ini. Anggaran fiskal pusat tersebut belum termasuk alokasi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam APBD setiap tahunnya.

Gambar 4.
Belanja Subsidi untuk Sektor Pertanian
Tahun 2013 dan 2014



Sumber: Kementerian Keuangan RI

Pertanian tidak hanya penting bagi Indonesia, tetapi berbagai negara di dunia termasuk negara maju seperti AS, Canada, dan Uni Eropa. Pada tahun 2012, sekitar 94% anggaran subsidi pertanian dialokasikan oleh negara Asia (Jepang, China, Korea Selatan, Indonesia, dll), Eropa, dan Amerika Utara. Skema subsidi pertanian sebagian besar berbentuk pembayaran langsung (*direct payments*) ke petani. China, misalnya mengalokasikan subsidi USD165 milyar; Jepang sebesar USD65 milyar; UE sebesar USD106 milyar, dan AS sebesar USD30 milyar tahun 2012, sedangkan negara-negara OECD membelanjakan USD259,6 milyar subsidi pertanian.⁵⁰

Dari praktik empiris di berbagai negara di atas, kebijakan subsidi pertanian tidak hanya untuk mencapai ketahanan pangan (*food security*), tetapi juga bagaimana membangun pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*). Dalam konteks Indonesia, sektor pertanian mutlak diproteksi oleh negara seperti kebijakan subsidi, karena beberapa produk pertanian adalah produk strategis dan menyangkut hajat hidup orang banyak dan rakyat. Kecukupan pangan dan menjaga ketahanan pangan penduduk dengan peningkatan produksi, merupakan syarat utama dan mutlak menuju negara pertanian berkelas dunia. Kekurangan stok pangan dengan impor, justru melemahkan kemandirian pangan, menguras devisa, dan belum mampu dalam menjaga ketahanan pangan.

Salah satu produk unggulan pertanian sejak lama adalah komoditas kopi. Sampai saat ini Indonesia mengekspor kopi ke berbagai negara di dunia, namun produksi kopi Indonesia hanya menempati urutan ke-4 terbesar di dunia dengan jumlah 540 juta kg tahun 2014. Sedangkan jenis kopi yang diproduksi di Indonesia sebagian besar adalah kopi Robusta dengan kualitas lebih rendah dari jenis kopi Arabica. Produsen kopi terbesar di dunia saat ini (2014)

⁴⁸ Kementerian Keuangan RI, *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2014 (audited)*, Jakarta: Kementerian Keuangan RI, 2015, hlm.62.

⁴⁹ Kementerian Keuangan RI, *RAPBN Perubahan Tahun Anggaran 2015*, Jakarta: Kementerian Keuangan RI.

⁵⁰ "Agricultural Subsidies Remain a Staple in the Industrial World, the Worldwatch Institute", (online), (www.worldwatch.org), diakses 18 November 2015).

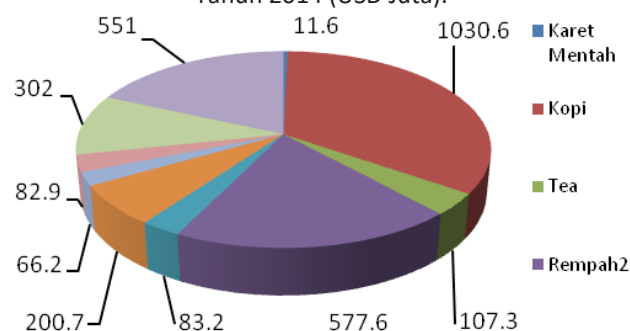
adalah Brazil⁵¹ dengan produksi sebesar 2.720,5 juta kg, disusul Vietnam 1.650 juta kg, dan Colombia 750 juta kg.⁵² Dilihat dari pangsa ekspor kopi, nilai ekspor kopi Indonesia ke luar negeri hanya mencapai 0,64% dari nilai ekspor non-migas Indonesia tahun 2011. Pada tahun 2012 pangasanya sebesar 0,81% dan tahun 2013 sebesar 0,77%.⁵³

Indonesia merupakan negara produsen minyak sawit mentah (*crude palm oil*) terbesar di dunia dengan produksi tahun 2014 mencapai 33 juta ton, termasuk inti sawit mentah. Produksi tahun 2015 diprediksi meningkat menjadi 37 juta ton.⁵⁴ Produksi minyak sawit mentah tersebut mengalahkan Malaysia, Thailand, Colombia dan Nigeria. Sebagian besar produksi minyak sawit mentah setiap tahun diekspor ke China, India dan Uni Eropa.

Di samping minyak sawit mentah, Indonesia merupakan negara produsen dan eksportir karet mentah (*raw rubber*) terbesar ke-2 di dunia setelah Thailand. Pada tahun 2014, nilai ekspor karet mentah Thailand berjumlah US\$6 billion (36.5% dari total nilai ekspor dunia); Indonesia mencapai US\$4.7 billion (28.7%)⁵⁵; Vietnam mencapai US\$1.4 billion (8.5%); Malaysia sebesar US\$1.4 billion (8.4%); Côte d'Ivoire mencapai US\$602.7 million (3.6%). Tidak hanya Thailand, Malaysia, dan Vietnam pesaing Indonesia di pasar karet mentah, tetapi juga adalah Myanmar—sesama anggota ASEAN dengan nilai ekspor karet mentah berjumlah US\$120,8 juta tahun 2014.⁵⁶

Gambar 5.

Ekspor Beberapa Produk Pertanian Utama Indonesia Tahun 2014 (USD Juta).



Sumber: Badan Pusat Statistik

Tantangan Kebijakan ke Depan

Kecenderungan liberalisasi beberapa produk pertanian (pangan) di tingkat dunia saat ini telah memberi gambaran bahwa ketika pangan dijauhkan dari kebijakan subsidi dan proteksi oleh negara, maka pertanian tidak lagi menjadi sektor yang mampu memberi keuntungan normal. Dengan skala produksi pertanian yang kecil, harga jual rata-rata *output* pertanian (pangan) berada di bawah rata-rata biaya produksi. Akibatnya petani mengalami banyak kerugian sehingga menurunkan minat petani untuk menjaga dan meningkatkan produksi pertanian. Pengalaman empirik dalam implementasi kebijakan pertanian era Orde Baru merupakan contoh yang baik dalam mengembangkan strategi pembangunan pertanian di masa datang. Pembangunan pertanian menjadi prioritas utama pemerintah Orde Baru dengan mencanangkan “Revolusi Hijau” tahun 1960-an melalui teknologi intensifikasi pertanian modern dengan program BIMAS dan INMAS yang merupakan cikal-bakal sistim penyuluhan pertanian di Indonesia⁵⁷

Menyikapi persoalan di sektor pertanian saat ini, Kementerian Pertanian telah melakukan rapat koordinasi melalui Musrenbangtan Nasional 2015 dengan menetapkan 11 kebijakan pokok dan strategis yang akan ditempuh ke depan yakni:

- 1) Pencapaian swasembada padi, jagung, dan kedelai menghadapi permasalahan utama yang terkait dengan: (1) irigasi, (2) pupuk, (3) benih, (4) alat sistim pertanian, dan (5) penyuluhan. Program Upaya Khusus (UPSUS) Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai yang sedang dilaksanakan saat ini dan ke depan diharapkan dapat mempercepat pencapaian swasembada 3 komoditas pertanian tersebut.
- 2) Hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan UPSUS Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai menunjukkan terdapat 89 Kabupaten berkinerja

⁵¹ Sentra produksi kopi di Brasil adalah Minas Gerais; Sao Paulo dan Parama.

⁵² “Top 10 Coffee Producing Countries (2014)”, (online), (<http://www.worldatlas.com/articles/top-10-coffee-producing-countries-2014>), diakses 18 November 2015).

⁵³ Badan Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Penerbit BPS, 2014.

⁵⁴ “Palm Oil, Indonesia Investment”, (online), (<http://www.indonesia-investments.com/business/commodities/palm-oil/item166>), diakses 20 November 2015).

⁵⁵ Berdasarkan data BPS, tahun 2014 nilai ekspor karet mentah Indonesia ke pasar internasional berjumlah USD11,6 juta.

⁵⁶ “Natural Rubber Exports by Country”, (online), (<http://www.worldstopexports.com/natural-rubber-exports-country/>), diakses 20 November 2015).

⁵⁷ Eko Sukmantri, Dkk., *Op., Cit.*, hlm.23.

sedang dan 26 Kabupaten berkinerja kurang sampai dengan tidak baik. Kepada kabupaten-kabupaten tersebut agar dapat meningkatkan kinerjanya untuk musim tanam padi bulan April-September 2015. Bagi kabupaten yang tidak dapat meningkatkan kinerjanya, maka pada tahun 2016 tidak dialokasikan anggaran. Bagi 10 kabupaten terbaik, yaitu: Kabupaten Grobogan, Kabupaten Sragen, Kabupaten Pati, Kabupaten Brebes, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten Aceh Timur, dan Kabupaten Sampang, disampaikan apresiasi agar tetap mempertahankan dan meningkatkan kinerjanya ke depan.

- 3) Menghadapi musim kering (MK) 2015, agar diantisipasi daerah endemis kekeringan untuk meminimalisir kehilangan hasil melalui puso. Untukantisipasi kekeringan tersebut, telah dilakukan *refocusing program* dan kegiatan 2015 dan merevisi anggaran yang salah satunya untuk mendukung upaya antisipasi kekeringan dengan menyiapkan sarana pendukungnya, seperti: pompa air, benih, serta sarana lainnya.
- 4) Dalam peningkatan kinerja pengawalan dan pendampingan oleh penyuluh, TNI, dan mahasiswa terhadap program UPSUS Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai, perlu ditingkatkan sinerginya, serta memberikan dukungan yang sama terhadap pendampingan dan pengawalan tersebut.
- 5) Terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatan 2015, agar masing-masing daerah melakukan percepatan pelaksanaan kegiatan dan serapan anggaran. Target realisasi serapan anggaran hingga akhir Juni 2015 minimal mencapai 60%.
- 6) Sehubungan dengan perencanaan pada tahun 2016, program dan kegiatan Kementerian Pertanian dirancang untuk mendukung Nawacita Bidang Kedaulatan dan Pangan dalam rangka mewujudkan target-target, yaitu: (1)perluasan lahan sawah baru 200.000 ha; (2)perluasan pertanian lahan kering untuk komoditas hortikultura 75.000ha, perkebunan 150.000 ha, dan peternakan 25.000 ha; (3) perbaikan (rehabilitasi) dan pembangunan jaringan irigasi tersier untuk lahan sawah 500.000 ha; (4)pengendalian konversi lahan melalui audit lahan pertanian 225 paket dan tanah petani yang diprasertifikasi dan pasca sertifikasi seluas 1.600 ha; (5)pemulihan kesuburan lahan yang airnya tercemar melalui kegiatan optimasi lahan 275.000 ha; (6)pengembangan dan penguatan 1.000 desa mandiri benih serta penguatan pembibitan ternak sapi dan kerbau di 122 desa; (7)pembangunan gudang dengan fasilitas pengolahan pasca panen di tiap sentra produksi melalui pembangunan Unit Pengolahan Hasil (UPH) Tanaman Pangan 263 unit, Hortikultura 138 unit, Perkebunan 155 unit, dan Peternakan 137 unit; (8)peningkatan kemampuan petani melalui kelembagaan petani yang difasilitasi dan dikembangkan 31.320 unit dan jumlah kelembagaan pelatihan pertanian yang difasilitasi dan dikembangkan 15 unit; (9)pengembangan 1.000 desa pertanian organik berbasis tanaman hortikultura 50 desa, pengembangan *System of Rice Intensification (SRI)* 250.000 ha, pengembangan Unit Pengolah Pupuk Organik (UPPO) 250 unit; (10)terbangunnya *Agro Techno Park (ATP)* di 21 kabupaten dan *Agro Science Park (ASP)* di 10 provinsi.
- 7) Tetap fokus pada 7 komoditas strategis: padi, jagung, kedelai, bawang merah, cabai, sapi dan kerbau, dan tebu. Komoditas tersebut agar diprioritaskan pengembangannya pada kawasan yang memiliki keunggulan komparatif (*comparative advantages*), serta tidak disebar merata dalam skala kecil. Kesesuaian agro-ekosistem, kesesuaian tata ruang dan komitmen daerah agar digunakan sebagai kriteria dalam penetapan lokasi pengembangan kawasan pertanian nasional.
- 8) Seluruh program dan kegiatan tahun anggaran 2016 agar dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab untuk mewujudkan tercapainya target produksi, yaitu: (1)produksi padi 76,23 juta ton; (2) produksi jagung 21,35 juta ton; (3)produksi kedelai 1,82 juta ton; (4)produksi cabai besar dan cabai rawit 1,86 juta ton; (5)produksi bawang merah 1,17 juta ton; (6)produksi daging 0,59 juta ton; (6) produksi gula 3,27 juta ton.
- 9) Kebijakan utama dalam kerangka nawacita dan pencapaian target tersebut adalah meliputi:
 - (1) penetapan harga pembelian pemerintah (HPP) untuk komoditas jagung dan kedelai serta mendorong Perum.BULOG untuk lebih banyak membeli produk petani;
 - (2) memperbaiki kebijakan subsidi pupuk, benih dan mengkaji pengalihan dari subsidi input menjadi subsidi output setelah swasembada tercapai;
 - (3) mendorong penerapan full mekanisasi untuk percepatan peningkatan produksi pangan;
 - (4)mengembangkan *food-estate* seluas 500 ribu ha di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, dan Kepulauan

- Aru; dan Kawasan Pangan Merauke 1,2 juta hektar;
- (5) melakukan kerjasama pengembangan tanaman padi, jagung dan kedelai pada areal lahan PT Perhutani, PT.Inhutani, PT.PN, serta kerjasama dengan produsen pakan ternak dalam pengembangan jagung dalam negeri;
 - (6) membangun 500.000 ha kebun tebu dan 10 PG baru;
 - (7) mengembangkan kelapa sawit 500 ribu hektar di wilayah perbatasan,
 - (8) perluasan IB minimal 4 juta akseptor;
 - (9) pengembangan 300 lokasi pembiakan sapi di luar Jawa dengan pola integrasi sapi-sawit dan mengembangkan pusat ternak sapi di 125 kawasan potensial.
- 10) Dukungan prasarana dan sarana, inovasi teknologi, penyuluhan, perkarantinaan, dan dukungan lainnya perlu ditingkatkan dan dioptimalkan untuk mewujudkan percepatan pencapaian target produksi tahun 2016.
 - 11) Untuk mewujudkan perencanaan 2016 dengan baik, seluruh provinsi dan kabupaten/kota agar melakukan identifikasi kebutuhan riil kegiatan di lapangan, serta menyiapkan rencana teknis pelaksanaan kegiatan tahun 2016.⁵⁸

Terkait dengan strategi kebijakan ekstensifikasi lahan pertanian 2016 di atas, pemerintah hanya menargetkan penambahan luas lahan sawah baru (padi) sebanyak 200.000 hektar dan lahan baru untuk tanaman hortikultura sebanyak 75.000 hektar. Kebijakan ini masih tidak sebanding dengan adanya alih fungsi lahan pertanian ke sektor lain di luar perkebunan setiap tahun rata-rata 5 juta hektar kurun waktu lima tahun terakhir (2010-2014). Berdasarkan data Bank Dunia, luas lahan pertanian di Indonesia tahun 2013 hanya berjumlah 31% dari luas daratan. Bandingkan dengan luas lahan pertanian di Vietnam (35%); Philippine (41%); Thailand (42%); dan Kamboja (32,5%). Lahan pertanian sangat penting dalam peningkatan produksi pertanian. Tidak mungkin Indonesia dapat meningkatkan produksi pertanian, apabila luas lahan pertanian berkurang setiap tahun.

Berdasarkan data BPS, luas lahan panen komoditas padi, jagung, kedelai, kacang tanah, singkong, dan ubi jalar tahun 2012 berjumlah 19.828.800 hektar. Dari jumlah tersebut, lahan padi (sawah) mencapai 67,80% dan sisanya lahan di luar

pertanian padi. Pada tahun 2013, luas lahan padi (sawah) diproyeksikan sebesar 8,11 juta hektar.⁵⁹ Sedangkan pemerintah menargetkan produksi padi 2015 sebanyak 75,5 juta ton, tanpa disebutkan apakah ada tambahan lahan pertanian untuk padi. Wakil Presiden meminta target produksi tersebut direvisi.⁶⁰ Tahun 2016 mendatang, Kementan menargetkan produksi padi berjumlah 76,23 juta ton. Apabila diasumsikan luas lahan padi tetap sebesar 8,11 juta ton, maka pada tahun 2015, produksi padi per hektar sebesar 9,30 ton. Sedangkan produksi padi per hektar tahun 2016 berdasarkan target total produksi 2016, maka diprediksi mencapai 9,40 ton per hektar. Sedangkan luas lahan pertanian hortikultura (sayuran & buah-buahan) tahun 2012 berjumlah 1.316.493 hektar.⁶¹

Pentingnya lahan pertanian tidak hanya untuk peningkatan produksi pertanian, tetapi juga untuk kepentingan peternakan, terutama sapi. Peternakan sapi dan domba di Australia merupakan contoh sangat baik, karena selain mempunyai produktivitas tinggi, juga mempunyai kualitas ternak yang sulit ditandingi negara-negara berkembang. Para petani (peternak) di Australia telah menerapkan teknologi budidaya yang tinggi, antara lain teknologi *breeding*, nutrisi ternak, budidaya tanaman pakan (rumpun), dan lain-lain. Selain itu faktor-faktor pendukung lainnya, seperti penyuluhan, sarana-prasarana, dukungan investasi, dan lain-lain sangat kondusif sehingga para investor dan petani bergairah dalam melaksanakan usahanya. Padahal di Australia tidak ada subsidi langsung yang diberikan pemerintah kepada petani. Pengelolaan peternakan dari hulu sampai hilir dilaksanakan oleh pihak swasta dan petani, tanpa campur tangan pemerintah. Beternak sapi di Australia memang benar-benar beda dibandingkan dengan di tanah air yang produktivitasnya masih rendah. Di **Australia**, setiap petani umumnya memiliki lahan padang penggembalaan sapi sekitar 1.000 ha dengan populasi sekitar 1000 ekor dikelola oleh 2 orang petani dibantu oleh 3-5 ekor anjing penggembala, atau setiap petani dapat memelihara sekitar 500 ekor sapi. Berbeda dengan di Indonesia, terutama di Jawa, petani umumnya hanya memiliki 2-5 ekor sapi yang umumnya dipelihara di kandang dengan perawatan intensif dalam hal tenaga kerja, tapi produktivitasnya masih rendah. Di Provinsi NTB,

⁵⁸ "Musrenbangtan Nasional 2015 Hasilkan 11 Rumusan", (*online*), (<http://setjen.pertanian.go.id/site>, diakses 17 November 2015).

⁵⁹ Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 2013*, Jakarta: BPS, 2014.

⁶⁰ "Wapres Minta Target Produksi Padi 2015 Direvisi", (*online*), (<http://www.sinarharapan.co/news/read/150916560/wapres-minta-target-produksi-padi-2015-direvisi>, diakses 18 November 2015).

⁶¹ Lahan sayuran mencakup 22 jenis sayuran, dan 3 jenis buah-buahan yang memproduksi setiap tahun dan semusim.

NTT, dan Sulawesi Tengah memang ada padang penggembalaan sapi yang relatif luas, tapi petani membiarkan lahan dan sapinya hidup apa adanya, sehingga produktivitasnya juga rendah. Penambahan lahan pertanian untuk ternak sangat penting jika pemerintah ingin meningkatkan kuantitas dan kualitas ternak sapi.⁶²

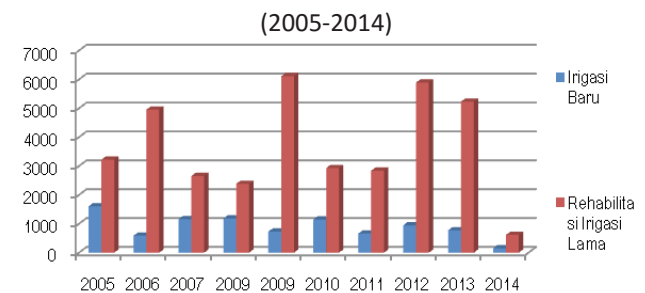
Dekan Fakultas Peternakan UGM menjelaskan, lahan seluas 2-3 hektar idealnya digunakan untuk satu ekor sapi saja. Sementara di Indonesia hingga saat ini terdapat setidaknya 14 juta ekor sapi ternak. Artinya dibutuhkan luas lahan untuk peternakan sapi sekitar 25-30 juta hektar. Di Indonesia banyak areal yang bisa dijadikan sebagai lahan peternakan seperti hutan. Perlu adanya sinergi antara dinas peternakan dengan kementerian kehutanan dan kementerian pertanian dalam pemanfaatan lahan untuk peternakan ke depan. Upaya mewujudkan swasembada daging pada 2014 dan 2015 cukup berat. Meskipun pemerintah mendorong pengembangan ternak sapi, upaya tersebut belum bisa mengejar swasembada daging (sapi).⁶³

Apabila pemerintah tidak dapat mencegah alih fungsi lahan pertanian, maka luas lahan pertanian di masa datang diprediksi hanya mencapai 20-25% dari luas daratan. Padahal penambahan luas lahan pertanian penting juga untuk peternakan. Mimpi menjadi negara pertanian berkelas dunia masih sangat jauh apabila tidak ada peningkatan signifikan lahan pertanian. AS—negara maju di sektor pertanian saat ini masih memiliki luas lahan pertanian rata-rata setiap tahun 44,5% dari luas daratan, India 60%, Pakistan 47%, Perancis 52%, dan Jerman 48%. Negara tetangga Malaysia juga masih memiliki luas lahan pertanian 22-23%.⁶⁴

Infrastruktur pertanian seperti irigasi juga merupakan faktor pendukung produksi pertanian. Karena berdasarkan teori bahwa modal membangun irigasi adalah faktor yang dapat menaikkan produksi pertanian langsung, di luar tenaga kerja, tanah dan modal (uang) serta sarana produksi lainnya seperti pupuk (*fertilizer*). Musim kemarau panjang yang umumnya terjadi setiap 2 tahun, membutuhkan irigasi yang baik untuk mengairi lahan pertanian, khususnya lahan sawah padi. Pada tahun 2005 jumlah

irigasi baru yang dibangun sebanyak 1.606; tahun 2010 turun menjadi 1.150 dan tahun 2014 dibangun sebanyak 153. Jumlah rehabilitasi irigasi lama setiap tahun lebih besar dari pada jumlah pembangunan irigasi baru periode 2005-2014. (lihat grafik).

Gambar 6.
Perkembangan Pembangunan Irigasi Baru dan Rehabilitasi Irigasi Lama



Sumber: Lampiran Pidato Presiden di DPR RI, 15 Agustus 2014

Dalam membangun infrastruktur pertanian seperti irigasi dan pasar, investasi di bidang pertanian (domestik dan asing) juga harus ditingkatkan. Investasi di sektor pertanian selama ini sebagian besar untuk sektor perikanan dan perkebunan. Investasi dalam negeri sektor pertanian (kehutanan, perikanan, dan perkebunan) tahun 2011 sebesar 12,67% dan 10,73% dari total investasi dalam negeri. Tahun 2013 hanya mencapai 5,43%. Sedangkan investasi asing langsung (*foreign direct investment*) sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan 2011 mencapai 6,49%; tahun 2012 (6,83%); tahun 2013 (5,78%), dan Triwulan I/2014 (8,60%) dari total investasi asing langsung. Sebagaimana diketahui, investasi asing langsung sektor industri adalah paling besar sejak 10 tahun terakhir (BPS, 2014:103,108).⁶⁵

Peningkatan investasi untuk pengembangan pertanian jelas akan mendorong pertumbuhan sektor pertanian, dan akan meningkatkan kontribusi sektor pertanian terhadap total PDB. Pertumbuhan PDB sektor pertanian tidak pernah mencapai 5% sejak lima tahun terakhir (2009-2014), kecuali sektor perkebunan yang tumbuh 6,22% tahun 2012.⁶⁶ Hal ini menggambarkan bahwa pemerintah belum serius dapat mendorong peningkatan investasi di sektor pertanian, khususnya investasi untuk pertanian tanaman pangan, hortikultura, dan peternakan. Dengan meningkatnya investasi di sektor pertanian maka akan tercipta lapangan kerja baru dan akan mendorong peningkatan kesejahteraan pekerja di sektor pertanian. Sebagaimana diketahui, jumlah

⁶² "Beternak Sapi Ala Petani Australia", (*online*), (<http://balittra.litbang.pertanian.go.id/index>, diakses 19 November 2015).

⁶³ "Peternakan Sapi Indonesia Masih Kekurangan Lahan", (*online*), (<https://ugm.ac.id/id/berita/4629-peternakan.sapi.indonesia.masih.kekurangan.lahan>, diakses 19 November 2015).

⁶⁴ "The World bank, Agriculture land (% of Land Area)", (*online*), (<http://data.worldbank.org/indicator/>, diakses 18 November 2015).

⁶⁵ Badan Pusat Statistik, *Buku Laporan Perekonomian Indonesia Tahun 2014*, Jakarta: BPS, 2015.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm.46.

pekerja di sektor pertanian⁶⁷ (termasuk pekerja langsung dan tidak langsung) per Februari 2015 berjumlah 40,12 juta orang, atau 33,20% dari total angkatan kerja sebanyak 120,84 juta orang.⁶⁸ Untuk meningkatkan pendapatan pekerja (rumah tangga) di sektor pertanian maka perlu pemberdayaan dan melakukan terobosan kebijakan ke depan. Kebijakan pemerintah untuk mencapai swasembada beberapa produk pertanian utama saja tidak cukup, namun perlu surplus produksi untuk diekspor ke pasar internasional untuk mendapatkan devisa negara. Jika pemerintah berhasil mendorong peningkatan ekspor produk-produk pertanian ke depan, maka secara otomatis Indonesia dapat berswasembada pangan, tidak hanya swasembada beras.

Berdasarkan ST2013, jumlah rumah tangga (RT) usaha pertanian tahun 2013 sebanyak 26.135.469 atau 82,43% dari total tenaga kerja sektor pertanian yang berjumlah 31.705.295 orang. Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia sebanyak 240 juta, maka porsi tenaga kerja di sektor pertanian sebesar 13,21%. Dari jumlah tersebut, jumlah rumah tangga usaha pertanian tanaman pangan 17.728.185 orang (55,91%); jumlah rumah tangga usaha perkebunan 12.770.090 (40,27%); jumlah rumah tangga usaha peternakan (*livestock*) 14.800.248 (46,68%). Sedangkan jumlah petani padi (sawah dan ladang) sebanyak 14.442.566 atau (45,55%).⁶⁹ Petani padi, baik usaha padi sawah maupun padi ladang adalah termasuk pertanian tanaman pangan. Tetapi persentasenya mencapai 81,46% dari total rumah tangga tanaman pangan. Sisanya adalah petani tanaman hortikultura. Masih besarnya jumlah tenaga kerja pertanian tersebut, merupakan tantangan bagi pemerintah dalam mengembangkan pertanian ke depan.

Urgensi Riset dan Pengembangan Pertanian

Dalam meningkatkan produksi (*output*) pertanian, maka manajemen dan peningkatan kualitas faktor produksi (*input*) dengan menciptakan benih/bibit unggul juga mutlak dilakukan. Oleh karena itu, pemerintah perlu melanjutkan penelitian dan pengembangan pertanian di masa datang dengan menambah anggaran litbang. AS, misalnya tahun 2009 mengeluarkan sebesar USD11,1 milyar untuk riset pertaniannya yang sebagian besar disumbang oleh sektor swasta, sedangkan Pemerintah Federal menyumbang 11,3% dari total.

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementan RI, memang melakukan berbagai riset pertanian dan telah mempersiapkan beberapa bibit varietas unggul padi menghadapi dampak perubahan iklim terutama *el-nino*, yakni:

- Melakukan rehabilitasi jaringan irigasi tersier yang mampu mengairi sawah seluas 1,17 juta; ha lahan sawah dari target yang telah ditetapkan yaitu 2,6 juta hektar;
- Penyaluran pompa air dan traktor untuk percepatan tanam;
- Identifikasi potensi lahan rawa untuk pertanaman padi melalui peta arahan pengembangan lahan rawa skala 1:50.000;
- Penyiapan varietas toleran kekeringan dan genangan (banjir) melalui identifikasi plasma nutfah dan galur-galur harapan, hingga perakitan dan pengujian padi toleran/tahan terhadap cekaman kekeringan, rendaman, salinitas dan OPT serta teknik budidaya.

Terkait penyiapan varietas unggulan tersebut, Kementerian Pertanian telah menyiapkan 12 varietas benih padi yang tahan kekeringan dan genangan, yakni:

- 1) Limboto yang mampu menghasilkan 6 ton/hektar, tekstur nasi sedang;
- 2) Batutegei, dengan potensi 6 ton/hektar, tekstur nasi pulen;
- 3) Towuti, dengan potensi 7 ton/hektar, tekstur nasi pulen;
- 4) Situ Patenggang, dengan potensi 6 ton/hektar dengan tekstur nasi sedang;
- 5) Situ Bagendit, dengan potensi 6 ton/hektar, tekstur nasi sedang;
- 6) Inpari 10 Laeya, dengan potensi 7 ton/hektar, tekstur nasi pulen;
- 7) Inpago 4, dengan potensi 6,1 ton/hektar dan tekstur nasi pulen;
- 8) Inpago 5, dengan potensi 6,2 ton/hektar, tekstur nasi sangat pulen;
- 9) Inpago 6, dengan potensi 6,2 ton/hektar, tekstur nasi sangat pulen;
- 10) Inpago 7, dengan potensi 7,4 ton/hektar, tekstur nasi pulen;
- 11) Inpago 8, dengan potensi 8,1 ton/hektar, tekstur nasi pulen;
- 12) Inpago 9, potensi 8,4 ton/hektar, tekstur nasi sedang.

Menurut Kementerian Pertanian, sebanyak 12 varietas Padi Unggul tersebut, mampu bertahan pada kondisi lahan yang kering, sebagaimana halnya padi gogo (ladang) dengan potensi air tanah (pF) sampai 2,90 dan mampu bertahan dan berproduksi, baik

⁶⁷ (termasuk perkebunan, kehutanan, perikanan, perburuan, dan peternakan).

⁶⁸ Badan Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*, Jakarta: Penerbit BPS, Februari 2015, hlm.45,75.

⁶⁹ Badan Pusat Statistik, *Sensus Pertanian 2013 (ST2013)*, Jakarta: BPS, 2014.

pada kondisi tergenang sebagaimana padi sawah, terutama pada musim kemarau.⁷⁰

Di samping itu, untuk meningkatkan produksi jagung, maka inovasi dan pengembangan varietas unggul jagung juga merupakan keharusan guna memenuhi kebutuhan jagung untuk industri dalam negeri, baik industri tepung jagung dan industri pakan ternak. Sampai tahun 2012, Badan Litbang Pertanian telah memproduksi 16 varietas jagung baru, 7 diantaranya telah dilisensikan kepada swasta. Diharapkan lisensi tersebut akan berjalan lebih lancar, dan memberikan kontribusi bagi peningkatan adopsi VPT di Indonesia. Di samping itu varietas jagung hibrida dan komposit juga telah diujicobakan. Produktivitas jagung nasional meningkat dari 4,5 ton/ha pada 2011 menjadi 4,8 ton/ha pada tahun 2012. Pada tahun 2008, produktivitas jagung nasional hanya mencapai 4,0 ton/hektar. Tahun 2014 produktivitas jagung per hektar mencapai 4,9 ton/hektar dan target tahun 2015 mencapai 5,1 ton/hektar. Mengingat masih besarnya potensi pengembangan jagung ke depan, perlu diupayakan langkah strategis, diantaranya peningkatan luas lahan varietas jagung hibrida (varietas bima 3), dan jagung komposit. Disisi lain, lahan jagung lokal (komposit non-unggul) diturunkan secara bertahap, dengan tetap memperhatikan kebutuhan jagung komposit untuk kebutuhan pangan lokal.⁷¹

Dengan potensi lahan tanaman jagung yang masih cukup besar, produktivitas jagung nasional seyogyanya dapat ditingkatkan 6-7 ton per hektar. Apalagi dengan menerapkan efisiensi produksi dan memakai varietas unggul baru. Hal ini merupakan tantangan bagi pengembangan pertanian di masa datang. AS, China, dan Brasil merupakan produsen jagung terbesar di dunia sampai saat ini dengan produksi jagung tahun 2014 masing-masing 363 *million metric ton*; 229 *million metric ton*, dan 77 *million metric ton*. Sedangkan Indonesia menempati urutan ke-12 dan produsen jagung terbesar di ASEAN. Sentra produksi jagung terbesar adalah di Jawa Barat dan mampu menghasilkan jagung 7,5 ton/hektar dan merupakan produktivitas tertinggi di Indonesia.⁷²

III. KESIMPULAN

Kebijakan pertanian sampai saat ini masih fokus pada upaya memenuhi kebutuhan pasar dalam negeri, walau masih sulit dicapai. Pada saat pasar dalam

negeri bertumbuh dengan meningkatnya permintaan produk pertanian oleh industri pengolahan pangan, maka pemerintah perlu mereformasi kebijakan pertanian untuk mempercepat peningkatan produksi pertanian. Namun percepatan permintaan industri pengolahan pertanian, tidak dapat diimbangi dengan percepatan produksi pertanian. Sehingga pemerintah melakukan impor produk pertanian termasuk produk pangan, seperti beras, jagung, kedelai, daging sapi, dan lain-lain. Impor pangan seharusnya dilakukan hanya untuk kebutuhan industri pengolahan pangan, tetapi juga konsumen rumah tangga.

Kebijakan pertanian ke depan adalah bagaimana agar produksi pertanian tidak hanya fokus pada pasar dalam negeri, tetapi juga ekspor. Indonesia sudah lama mengekspor produk pertanian, termasuk perkebunan, tetapi dengan kuantitas yang terbatas. Tidak mungkin Indonesia menjadi negara swasembada dan surplus pangan, apabila tidak bisa meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi pertanian (pangan).

Kebijakan pendukung seperti riset dan pengembangan, penemuan varietas unggul, dukungan anggaran pertanian, peningkatan SDM, dan sebagainya perlu dilakukan dan dikembangkan, sehingga surplus produksi dapat diekspor. Dengan semakin meningkatnya ekspor berbagai produk pertanian, baik raw material maupun produk olahan ke pasar global maka diharapkan mimpi menjadi negara pertanian berkelas dunia akan terwujud. Pasar produk pertanian masih cukup menjanjikan di pasar internasional, walaupun negara maju masih menerapkan proteksi dan subsidi atas produk pertanian dalam negerinya. Perbedaan jenis produk pertanian yang diperdagangkan di pasar global menjadi peluang untuk penetrasi pasar internasional dan sangat menguntungkan petani Indonesia. Dengan demikian produk pertanian dari Indonesia akan semakin dikenal oleh berbagai negara importir.

⁷⁰ "Hadapi Kemarau Panjang, Kementan Siapkan 12 Varietas Padi Unggul", (*online*), (<http://finance.detik.com/read/>, diakses 17 November 2015).

⁷¹ <http://balitsereal.litbang.pertanian.go.id>, diakses 18 November 2015.

⁷² Statistik Indonesia., *Op., Cit.*, hlm.198-199.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abbas, Syamsuddin. (1997). *Revolusi Hijau dengan Swasembada Beras dan Jagung*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Badan Pengendali Bimas Departemen Pertanian.
- Adisasmita, Rahardjo. (2013). *Teori-Teori Pembangunan Ekonomi*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.
- Arifin, Bustanul. (2013). *Ekonomi Pembangunan Pertanian*. Bogor: Penerbit IPB Press.
- Asian Development Bank. (2000). *Rural Asia: Beyond the Green Revolution*. Philippines: Published in Manila.
- Badan Pusat Statistik. (2014). *Indikator Ekonomi*. Jakarta: BPS.
- (2014). *Sensus Pertanian 2013*. Jakarta: BPS.
- (2004). *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kementerian Pertanian RI. (2014). *Renstra Kementan 2015-2019*. Jakarta: Kementerian Pertanian RI.
- Kementerian Keuangan RI. (2015). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2014*. Jakarta: Kementerian Keuangan RI.
- (2015). *RAPBN Perubahan Tahun Anggaran 2015*. Jakarta: Kementerian Keuangan RI.
- Mubyarto. (1989). *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Edisi Ketiga. Jakarta: Penerbit LP3ES.
- Sastraatmadja, Entang. (1985). *Ekonomi Pertanian Indonesia*. Bandung: Penerbit Angkasa, Edisi Pertama.
- Suksmantri, Eko., Dkk. (2012). *Bulog Dalam Bingkai Ketahanan Pangan*, Bandung: Penerbit CV. Padma Publisher. Cetakan Pertama.
- Suryana, Achmad., Dkk. (1995). *Diversifikasi Pertanian*. Edisi Kedua. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan.
- The World Bank. (2007). *Agriculture for Development*, Washington DC: The World Bank.

Jurnal/Majalah/Surat kabar/Internet/Website

- "Agricultural Subsidies Remain a Staple in the Industrial World", (online), ([www.worldwatch.org.](http://www.worldwatch.org/)), diakses 18 November 2015).
- "Beternak Sapi Ala Petani Australia", (online), (<http://balittra.litbang.pertanian.go.id/index>), diakses 19 November 2015).
- "Hadapi Kemarau Panjang, Kementan Siapkan 12 Varietas Padi Unggul", (online), (<http://finance.detik.com/read/>), diakses 17 November 2015).
- "Impor Produk Pertanian Naik Empat Kali Lipat", (online), (<http://ekonomi.metrotvnews.com/>), diakses 11 November 2015).
- "Ironi Kedelai Impor di Negeri Tempe", (online), (<http://www.kemenperin.go.id/artikel>), diakses 17 November 2015).
- "Kementan Usulkan Bea Masuk Impor Kedelai 10%", (online), (<http://industri.bisnis.com/read/>), diakses 17 November 2015).
- "Musrenbangtan Nasional 2015 Hasilkan 11 Rumusan", (online), (<http://setjen.pertanian.go.id/site>), diakses 17 November 2015).
- "Natural Rubber Exports by Country", (online), (<http://www.worldstopexports.com/natural-rubber-exports-country/>), diakses 20 November 2015).
- "Palm Oil, Indonesia Investment", (online), (<http://www.indonesia-investments.com/business/commodities/palm-oil/item166>), diakses 20 November 2015).
- "Peternakan Sapi Indonesia Masih Kekurangan Lahan", (online), (<https://ugm.ac.id/id/berita/4629-peternakan.sapi.indonesia.masih.kekurangan.lahan>), diakses 19 November 2015).
- "Realisasi Impor Beras Sulit", *Kompas*, 12 November 2015.
- "Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015-2019", (online), (http://www.pertanian.go.id/file/RENSTRA_2015-2019), diakses 16 November 2015).
- "Top 10 Coffee Producing Countries (2014)", (online), (<http://www.worldatlas.com/articles/top-10-coffee-producing-countries-2014>), diakses 18 November 2015).
- "Wapres Minta Target Produksi Padi 2015 Direvisi", (online), (<http://www.sinarharapan.co/news/read/150916560/wapres-minta-target-produksi-padi-2015-direvisi>), diakses 18 November 2015).

Peraturan Perundang-Undangan/Dokumen Resmi	UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman.
Laporan Kinerja Pemerintah Pusat (LKPP), Tahun 2014, Kementerian Keuangan RI, Mei 2015.	UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
PP Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pupuk BUdidaya Tanaman.	UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan pemberdayaan petani.
PP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.	